



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 921/2024/CGUNE/DICOR/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.100786/2024-50**

INTERESSADO: SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (SISCOR)

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Reflexos da ausência de representação ou queixa nos crimes contra a honra sobre processos de apuração disciplinar que tenham como objeto estes mesmos fatos.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

2.2. Decreto - Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal

2.3. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal

2.4. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Definição de orientações inerentes à condução ou instauração de processos disciplinares que apurem fatos que hipoteticamente também sejam passíveis de caracterização de crimes contra honra quando, nestes casos, a vítima não apresente queixa, representação ou, ainda, desista do processo crime.

#### **4. ANÁLISE**

4.1. Inicialmente, consigne-se que os processos disciplinares são regidos pelo “princípio da oficialidade”, o que consiste em afirmar o poder-dever da Administração Pública em promover a instauração de sindicâncias ou processos disciplinares de ofício quando tenha ciência de irregularidades que demandem apuração por meio destes instrumentos, sem necessidade de provocação de terceiros para tanto. Neste sentido as lições de Maria Sylvia Di Pietro (2000):

“Este princípio assegura a possibilidade de instauração do processo por iniciativa da Administração, independentemente de provocação do administrado e ainda a possibilidade de impulsionar o processo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução.”<sup>[1]</sup>

4.2. O referido princípio também pode ser extraído da expressa redação da lei 8.112/90, a qual em seu artigo 143, preceitua:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

4.3. Certo de que a aplicação do princípio da oficialidade aos processos disciplinares decorre da própria definição deste, que tem como objeto tutelar a relação firmada entre o servidor e o próprio Estado (Maia, 1994, p.64)<sup>[2]</sup>, visando o respeito às leis, normas e princípios regentes da atividade administrativa.

4.4. A premissa supramencionada (instauração do processo disciplinar de ofício) decorre do fato de que a Administração Pública ao deparar-se com fato que possa implicar em violação de normas de conduta por parte de seus servidores/empregados está obrigada a proceder a devida apuração dos fatos e, caso comprovados, sancioná-los, pois o bem tutelado nestes casos são, precipuamente, os princípios que regem a atuação do Poder Público, como moralidade administrativa, o interesse público, legalidade, dentre outros, sem prejuízo da adoção do termo de ajustamento de conduta, quando cabível.

4.5. Assim, pode-se desde já afirmar que, em havendo uma infração disciplinar, o ofendido, titular da busca pela tutela do direito lesado, é o próprio Estado, em que pese possa existir (ou não) no

caso concreto a figura de um ofendido direto alheio à figura estatal, cuja ação ou inação na busca pela apuração da conduta do servidor infrator é totalmente irrelevante para a instauração do procedimento disciplinar cabível.

4.6. Nos casos de crimes contra a honra praticados por servidores públicos no exercício da função, busca a Administração Pública tutelar as relações de trabalho, garantindo um ambiente de trabalho saudável a todos, coibindo a prática de ofensas e danos à honra subjetiva e objetiva dos demais agentes. Deste modo, os tipos previstos na Lei nº 8.112/90 de vedação de manifestação de despreço no recinto da repartição e do dever de tratar as pessoas com urbanidade visam reprimir as práticas ofensivas no âmbito da relação entre agentes públicos e entre estes e os cidadãos.

4.7. Ressalte-se, contudo, que a instauração de ofício de procedimentos disciplinares por parte da Administração Pública não pode se dar de forma aleatória e sem critérios, devendo estar sempre respaldada na legalidade e justa causa devidamente motivada, sob pena de interferência indevida na esfera privada de terceiro (no caso o agente público). É o que se pode inferir do dispositivo legal transcrito:

Lei de Abuso de Autoridade - Lei nº 13.869/2019

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de **qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa**:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, **devidamente justificada**. (grifou-se)

[...]

Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa **sem justa causa fundamentada** ou contra quem sabe inocente:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. (grifou-se)

Lei nº 8.112/1990

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

4.8. Raciocínio semelhante tem-se na interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ à possibilidade de instauração de sindicâncias fundadas em denúncias anônimas, por meio da edição da Súmula 611.

**Súmula 611.** Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

4.9. Dentre os diversos casos concretos analisados que deram vazão à edição da Súmula mencionada tem-se:

"[...] SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. [...] PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. [...] O acórdão ora recorrido se mostra em sintonia com a jurisprudência do STJ no sentido de que não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por via de consequência, ao administrador público. [...]" ([AgRg no REsp 1307503](#) RR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 13/08/2013).

4.10. Desta feita, tenha a Administração Pública ciência de um ato que hipoteticamente possa ser conceituado como infração funcional prevista na legislação regente das atividades do servidor público, mediante fundados indícios de materialidade, não só pode como deve adotar medidas necessárias à apuração e sanção da conduta, sendo que o meio pelo qual a infração chega ao conhecimento do Poder Público tem relevância secundária, podendo ser em razão de atos rotineiros da atividade administrativa, comunicação de terceiro ofendido ou até mesmo denúncia anônima. Fato é que a legislação não condiciona, em nenhuma hipótese, a apuração à manifestação de vontade de terceiros.

4.11. No processo criminal ocorre situação muito parecida àquela encontrada no processo disciplinar, sendo que embora esse não seja instaurado de ofício, tem no Ministério Público o titular da defesa dos direitos da coletividade infringidos pela prática de condutas tipificadas como crime no ordenamento jurídico. Assim, aqui o titular da pretensão punitiva também é o Estado, que tomando ciência da prática de determinada conduta tida como infração ao ordenamento penal inicia de ofício sua apuração. Somente a título de exceção, com expressa previsão legal, a titularidade da ação penal é transferida ao ofendido (vítima direta), para manejá-la por meio de ação penal privada (queixa) ou, ainda, ação penal pública condicionada à representação. Repise-se: como regra a ação penal é pública, titularizada pelo Ministério Público.

4.12. Vejamos que, a queixa ou a representação, são doutrinariamente conceituadas como uma condição de procedibilidade, ou seja, sem a implementação dessa condição processual a investigação ou a pretensão punitiva não pode sequer ser iniciada.

4.13. Consigne-se que a ausência de queixa ou representação não implica em excludente de ilicitude, tipicidade, culpabilidade ou mesmo extinção de punibilidade, mas sim consiste em um requisito que submete a relação processual à existência ou validade, portanto incide sobre a formação da relação processual. Sem ela o processo não inicia.

4.14. Tais digressões são necessárias para adentrar-se na concepção de que na esfera processual vige o princípio da “independência de instâncias”, de modo que uma condição de procedibilidade de uma esfera não poderá incidir em outra salvo expressa previsão legal.

4.15. Certo que o servidor público no exercício de suas funções está sujeito à chamada tríplex responsabilidade, ou seja, pode responder pelas irregularidades que praticar tanto na esfera administrativa, como na civil e criminal, de modo concomitante e independente, em decorrência de um único fato, conforme dispõe o artigo 121, da lei 8.112/90:

“Art. 121 O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.”

4.16. Ressalte-se, ainda, que as penalidades decorrentes da tríplex responsabilização podem ser cumulativas, não implicando tal circunstância em “bis in idem” vedado, conforme depreende-se do artigo 125, do mesmo instituto supra citado.

“Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.”

4.17. Assim, um único fato pode caracterizar ilícito penal, administrativo e civil, desencadeando responsabilização nas três instâncias concomitantemente e de modo independente, sendo que o indivíduo pode ser absolvido em uma instância e ser condenado em outra, pois as instâncias de responsabilidade são independentes e não se comunicam, como regra.

4.18. O princípio da independência das instâncias, no entanto, pode ser mitigado em duas situações específicas, inerentes à declaração na esfera penal de inexistência do fato ou negativa de autoria. Tal previsão deve-se ao fato de que a cognição criminal é muito mais restritiva e meticulosa que as demais e encontra amparo em diversos instrumentos normativos como o Código de Processo Penal, Código Civil e a própria lei 8.112/90.

Código Civil (CC)

[...]

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei nº 8.112/90

[...]

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Código de Processo Penal (CPP)

[...]

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I – o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II – a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

4.19. Ainda que redundante, ratifique-se, de modo menos técnico, que a inexistência do fato não é o mesmo que inexistência do crime. Ao declarar a inexistência do fato há o entendimento de que aquela situação narrada, hipoteticamente caracterizadora de um crime, não aconteceu no mundo; já a inexistência do crime importa em dizer que o fato, ainda que tenha acontecido, não encontra tipificação em razão da ausência de algum dos elementos exigidos para caracterização do ilícito criminal ou de provas sobre estes. Neste sentido, Oliveira (2018)<sup>[3]</sup>:

"O juízo penal vincula as instâncias civil e administrativa quando decidir a autoria ou a materialidade, o que não abrange julgamentos baseados em insuficiência de prova. "

"A superveniência de sentença penal decidindo autoria e materialidade autoriza a invalidação de sentença civil ou de ato administrativo assentados em premissas fáticas contrárias. No caso de sentença em ação de responsabilidade civil, a via adequada é a ação rescisória, cujo biênio decadencial começará a correr a partir do trânsito em julgado da ação penal, sem aplicação do limite temporal de 5 anos do § 2º do art. 975 do CPC. No caso de ato administrativo que analisou a responsabilidade administrativa, o prazo decadencial de 5 anos para a invalidação começa a correr do mesmo marco: o trânsito em julgado da sentença penal."

4.20. Segundo Greco (2017),<sup>[4]</sup> o conceito analítico de crime se concentra em três elementos fundamentais: a conduta, a tipicidade e a ilicitude. De acordo com essa abordagem, para que uma conduta seja considerada crime, é necessário que ela preencha todos esses três elementos. A conduta deve ser uma ação ou omissão voluntária do agente, ela deve ser descrita como crime na lei (tipicidade) e ela não pode ser justificada ou permitida pelo ordenamento jurídico (ilicitude).

4.21. Vê-se que a ausência de uma condição de procedibilidade como a apresentação de queixa ou representação para as ações penais privadas ou públicas condicionadas não geram correlação com as previsões normativas que autorizam a comunicação da decisão proferida na esfera penal às demais instâncias, pois nestes casos o processo penal sequer teve (ou pode) ter início, por falta de condição essencial para a formação da relação processual. Assim, a ausência destes elementos (queixa e representação) tem reflexo restrito exclusivamente ao processo penal.

4.22. Somando-se, portanto, os apontamentos sobre princípio da oficialidade àqueles inerentes à independência das instâncias, bem como as suas exceções, tem-se que a ausência de queixa ou representação para o início do processo criminal em nada influi na instauração ou andamento dos processos disciplinares que versem sobre o mesmo fato. Melhor sorte não incide sobre os casos de renúncia, desistência ou perdão do ofendido conferido nos autos do processo criminal, pelas mesmas razões: não há nestes casos negativa de existência do fato ou da autoria, hipóteses previstas em lei, de forma exclusiva, a autorizar a comunicação entre as instâncias penais, administrativas e cíveis.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Ante todo o exposto, recomenda-se a fixação do entendimento de que a comunicação entre as instâncias de apuração infracional somente pode ocorrer nos casos expressamente previstos em lei, razão pela qual a ausência de queixa ou representação do ofendido nos crimes contra honra é incapaz de influenciar o poder-dever da Administração Pública em proceder, de ofício, à apuração disciplinar destes mesmos fatos quando impliquem infração ao dever funcional ou vedações impostas ao servidor público em sua legislação regente.

5.2. À consideração do Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos.

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 488.

[2] LUZ, Egberto Maia. Direito administrativo disciplinar: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 64.

[3] OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Conexões entre as instâncias penal, administrativas, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. 2018.

[4] Greco, Rogério. Curso de Direito Penal: parte geral, volume I / Rogério Greco. – 19. ed. – Niterói, RJ: Impetus, 2017.



Documento assinado eletronicamente por **ALINE RODRIGUERO DUTRA**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 04/04/2024, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3159656 e o código CRC 7D811AD3

---

Referência: Processo nº 00190.100786/2024-50

SEI nº 3159656



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 921/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3159656)
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 05/04/2024, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3169304 e o código CRC 80BC1834

**Referência:** Processo nº 00190.100786/2024-50

SEI nº 3169304



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 921/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3159656), aprovada pelo Despacho CGUNE 3169304.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 19/04/2024, às 18:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3187716 e o código CRC E04DF96F

**Referência:** Processo nº 00190.100786/2024-50

SEI nº 3187716



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 921/2024/CGUNE/DICOR/CRG (3159656), aprovada pelos Despachos CGUNE 3169304 e DICOR 3187716.
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação à consulente, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 27/05/2024, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3187870 e o código CRC E6632575

Referência: Processo nº 00190.100786/2024-50

SEI nº 3187870